RESOLUCIÓN 767/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	962/2023
Persona reclamante	*XXX*
Representante	7 c) LTPA; 12, 15 y 19.3 LTAIBG
Entidad reclamada	Aira Gestión Ambiental S.A.M
Artículos	7 c) LTPA; 12 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 16 de noviembre de 2023 , ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Solicito toda la información publica de los 4 contratos por incapacidad temporal de conductor que se firmaron la semana del 11 al 15 de septiembre anonimizando los datos de carácter personal que están protegidos por la ley de protección de datos. Solicito los partes de baja y los partes de confirmación de esas bajas que se cubrieron mediante la bolsa de conductores del Ayuntamiento De Alcalá De Guadaíra anonimizando los datos de carácter personal protegidos por la ley de protección de datos"*

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 28 de diciembre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por con-

veniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 17 de enero de 2024 la entidad reclamada contesta al requerimiento efectuado el 2-12-2023 por el Consejo referido a la propia solicitud de información presentada y cuantas actuaciones hubieran derivado de la misma, alegando lo siguiente:

> *"CUARTO.- Que dado que la información que solicita, partes de baja médica y de confirmación de tos trabajadores sustituidos/ incluye datos personales que hacen referencia a la salud, y en base a lo establecido en el artículo 15 de la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno/ el acceso solo se podrá autorizarse en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado.*
>
> *QUINTO.- Como la información solicitada afecta a derechos e intereses de terceres, debidamente identificados, (trabajadores sustituidos y sustitutos) se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, Art. 19.3 de la Ley de 19/2013 LTAIBG."*

3. El 26 de febrero de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de alegaciones complementario con la documentación correspondiente al trámite de audiencia practicado a las terceras personas afectadas por la solicitud de información.

4. El 7 de marzo de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

En la misma fecha dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.i) LTPA, al ser la entidad reclamada una sociedad mercantil local de capital íntegramente municipal, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo,

sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 16 de noviembre de 2023 , y la reclamación fue presentada el 18 de diciembre de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limi-*

tar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..." (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. La persona reclamante solicitó acceso a:

"Solicito toda la información publica de los 4 contratos por incapacidad temporal de conductor que se firmaron la semana del 11 al 15 de septiembre anonimizando los datos de carácter personal que están protegidos por la ley de protección de datos.

Solicito los partes de baja y los partes de confirmacion de esas bajas que se cubrieron mediante la bolsa de conductores del Ayuntamiento De Alcalá De Guadaíra anonimizando los datos de carácter personal protegidos por la ley de protección de datos"

2. Ante la ausencia de respuesta de la entidad reclamada, la persona reclamante interpone la presente reclamación.

El 28 de diciembre de 2023, este Consejo requirió a la entidad reclamada, para que procediera a la remisión del expediente derivado de la solicitud de información, así como informe al respecto, comunicándonos la entidad reclamada la información sobre las contrataciones realizadas por incapacidad temporal del conductor entre el 11 y el 15 de septiembre de 2023 (incluyendo el nombre del trabajador sustituido, su fecha de baja médica, el nombre del conductor sustituto, posición en la bolsa, categoría, tipo de contrato y fecha de alta) así como que la información solicitada afectaba a derechos e intereses de terceros, por lo que les concedía un trámite de alegaciones en aplicación del art. 19.3 de la Ley de 19/2013 LTAIBG, para que pudieran realizar las alegaciones oportunas.

El 26 de febrero de 2024 la entidad reclamada remite al Consejo la documentación relacionada con el citado trámite de alegaciones, así como un informe con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

"Que cumpliendo lo especificado en el punto cuarto de nuestro escrito, de fecha 16 de enero de 2024, Expediente SE-962/2023, y en base a lo establecido en el artículo 15 de la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha requerido a los trabajadores reseñados su consentimiento para trasladar al solicitante, [nombre de la persona solicitante], la información sobre los partes de baja médica y de confirmación, ya que dicha información solo podrá autorizarse con consentimiento expreso del afectado.

Como quiera que la información solicitada afectaba a derechos e intereses de terceros se les concedió un plazo de 15 días para que pudieran realizar las alegaciones que estimasen oportunas. (Art. 19.3 de la Ley 19/2013 LTAIBG).

Que las diligencias practicadas con todos los trabajadores afectados, en su periodo de alegaciones, han culminado con la negación por parte de estos de trasladar información al so-

licitante de sus bajas médicas y partes de confirmación. Se adjunta requerimiento y respuesta por cada uno de los trabajadores.

Que los trabajadores sustituidos en fecha 11 al 15 de septiembre de 2023, fueron: [nombre de los trabajadores sustituidos]".

Sucede, sin embargo, que es a la propia persona solicitante a quien se debe ofrecer la información, pues, como hemos tenido ya ocasión de señalar en anteriores decisiones, son los poderes públicos a los que se pide la información los *"obligados a remitirla directamente a la persona que por vía del ejercicio de derecho de acceso haya manifestado su interés en conocerla", toda vez que no es finalidad de este Consejo, "ciertamente, convertirse en receptor o transmisor de esta información pública, sino velar por el cumplimiento del ejercicio de este derecho de acceso a la misma en los términos previstos en la LTPA y que la información llegue al ciudadano solicitante por parte del órgano reclamado"* (por todas, las Resoluciones 59/2016, de 20 de julio, FJ 5º; 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º; 111/2016, de 30 de noviembre, FJ 3º; 122/2016, de 14 de diciembre, FJ 5º; 55/2017, de 12 de abril, FJ 3º). Por consiguiente, en esta ocasión, al igual que hacíamos en todas las resoluciones citadas, debemos concluir que es la entidad reclamada, y no a este órgano de control, quien debe poner directamente a disposición de la persona interesada la información que atañe a la solicitud en cuestión.

De ahí que la ausencia de respuesta alguna por parte del órgano o entidad reclamada a la persona interesada determinaría, a efectos formales, la estimación de la reclamación.

3. En todo caso, la anterior información contiene datos personales de terceras personas, que deberán ser disociados en aplicación del artículo 15.4 LTAIBG..

Como es sabido, las relaciones entre el derecho de acceso a la información y el derecho fundamental a la protección de datos se regulan en el artículo 15 LTAIBG.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que "el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso". Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que "el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley".

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

Los datos solicitados relativos a la contratación deben incluirse en la tercera categoría.

Sin embargo, debemos tomar también en consideración que es la propia persona solicitante la que en la petición formulada expone que desea acceder a toda la información publica de los cuatro contratos por incapacidad temporal de conductor que se firmaron la semana del 11 al 15 de septiembre *"anonimizando los datos de caracter personal que estan protegidos por la ley de proteccion de datos".*

Parece pues que la persona reclamante desea acceder a la información sin datos personales, por lo que podría resultar de aplicación lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG *("No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas").*

En consecuencia, la información deberá concederse de forma que no permita la identificación de los trabajadores afectados, tanto los sustituidos como los sustitutos.

Por ello, y a los efectos anteriores, consideramos que para evitar cualquier riesgo de identificación de los trabajadores de baja, y dado que la petición de información se refiere a un número relativamente bajo de contrataciones en un intervalo de tiempo reducido, debería omitirse las fecha de la baja de la información remitida a este Consejo, así como la del alta. De esta forma la información a suministrar sería la posición que ocupaban los empleados sustitutos en la bolsa,el tipo de contrato que se les formalizó y la fecha de contratación.

4. En cuanto a la petición de los partes de baja y los partes de confirmación de esas bajas que se cubrieron mediante la bolsa de conductores, debemos tener en cuenta que esos datos se encuadrarían en la primera categoría del artículo 15.1 LTAIBG y el acceso a dicha información podría afectar a datos especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, toda vez que podrían revelar problemas de salud de los empleados afectados.

En respuesta al trámite de audiencia concedido, los empleados afectados se han opuesto expresamente al acceso a sus datos personales.

Si bien el acceso se concede a la información previamente disociada, este Consejo no puede obviar que el reducido número de personas de la bolsa, así como el hecho de que la persona solicitante también sea parte de la bolsa, produce que exista un riesgo de identificación de las personas de las que se concede la información, que además han expresado su negativa al acceso. Si bien el riesgo de identificación es reducido, lo cierto es que este riesgo se incrementaría si se concreta en el acceso a datos especialmente protegidos. Esto impide que podamos conceder el acceso a la información ni siquiera previa disociación a los datos personales. Aunque se elimina la identidad en los partes de baja y las fechas, lo cierto es que existiría un riesgo de poder acceder a dicha información especialmente protegida, por lo que entendemos que procede denegar el acceso a esta información.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información en los términos del Fundamento anterior, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disocia-

ción de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación interpuesta respecto a la información:

> *"Solicito toda la información publica de los 4 contratos por incapacidad temporal de conductor que se firmaron la semana del 11 al 15 de septiembre anonimizando los datos de carácter personal que están protegidos por la ley de protección de datos".*

La entidad reclamada, en el plazo de 10 días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, deberá poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, en los términos previstos en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto. La información se entregará previa disociación de los datos personales que pudiera contener.

En el caso de que la entidad no pueda garantizar la disociación, esta informará motivadamente a la persona reclamante de esta circunstancia y no facilitará la información.

Segundo. Desestimar la reclamación en lo que corresponde a la petición contenida en el apartado cuarto del Fundamento Jurídico Cuarto.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.